



Programmazione della politica di coesione 2021-2027

Stato di avanzamento del negoziato finanziario
e regolamentare sulla politica di coesione
2021-2027

(febbraio 2020)

Struttura della presentazione

- Stato dell'arte dei negoziati in corso sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e sul pacchetto legislativo coesione
- Risorse per la coesione economica, sociale e territoriale
- Modifiche introdotte alla proposte della Commissione per alcune disposizioni relative al CPR, all'Accordo di partenariato, ai Programmi
- Condizioni abilitanti
- Aspetti chiave da decidere in ambito QFP

Stato dell'arte del negoziato

➤ QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

- Dibattito tecnico sullo schema negoziale (**c.d. *Negotiating box***) in seno al «Gruppo ad hoc sul QFP».
- Proposta finlandese di Negotiating Box discussa in Consiglio europeo (12-13 dicembre) irricevibile per la maggior parte degli SM: dimensione bilancio (1,07% del RNL UE-27) inferiore alla proposta CE (1,11%) e tagli alla coesione) → **mandato al Presidente del Consiglio europeo a presentare nuova proposta.**
- Proposta del Presidente Michel, a seguito di bilaterali con tutti gli SM, presentata il 14 febbraio 2020 e discussa in Consiglio europeo il 20-21 febbraio scorsi, con l'obiettivo di raggiungere un accordo → nessun accordo raggiunto. **Posizioni discordanti tra SM che chiedono un bilancio più ambizioso e c.d. Paesi «frugali» (AT, DK, SE, NL) che chiedono un bilancio non superiore all'1% della RNL UE-27. Altro punto critico i «rebates». Mandato a IT e Paesi «Amici della coesione» a porre sul tavolo proposta di compromesso.**
- **PE chiede un bilancio ambizioso:** non disponibile a votare le proposte presentate
- Rischio allungamento delle tempistiche negoziali: effetti sull'avvio tempestivo della programmazione (temi centrali per la preparazione della programmazione sono definiti nell'ambito del negoziato sul QFP).

Stato dell'arte del negoziato

➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (1)

- Esame tecnico del regolamento generale e dei regolamenti FESR, FSE+, CTE nell'ambito del GMS del Consiglio. Regolamento generale articolato per blocchi tematici.
- Tra febbraio e giugno 2019, il Consiglio (COREPER II) ha approvato i testi di compromesso parziali su tutti i blocchi tematici del regolamento generale e sui regolamenti specifici, per il negoziato con il PE. Si sono svolti momenti di dibattito politico in Consiglio "Affari generali" (Coesione) (novembre 2018, aprile, giugno 2019).
- Nel marzo 2019, il Parlamento europeo ha definito le proposte di emendamento in prima lettura per tutti i regolamenti del pacchetto legislativo coesione.
- Il negoziato inter-istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento (c.d. «trilogo»), avviato dalla Presidenza finlandese, **è culminato con l'endorsement da parte del Consiglio (COREPER II) il 18 dicembre 2019 dei *progress report* sui blocchi tematici 1 "Approccio strategico e programmazione", 2 «Condizioni di eleggibilità e performance framework» e 5 "Sistemi di gestione e controllo" del RDC e all.ti e di alcuni articoli del Reg. Interreg, nonché con la presa d'atto dello stato di avanzamento negoziato sul Reg. FESR/FC.**

Stato dell'arte del negoziato

➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (2)

- Presidenza croata (a partire da gennaio 2020): prosecuzione del negoziato inter-istituzionale a livello tecnico. Ad oggi esaminati in GMS:
 - ✓ **Regolamento FSE+:** articolo 4.1 «obiettivi specifici»
 - ✓ **Regolamento generale:** Blocco 4 «forme di sovvenzione, strumenti finanziari, regole di ammissibilità»; Blocco 6 «gestione finanziaria»
 - ✓ **Regolamento FESR/FC:** art. 2 «obiettivi specifici»; art. 4 «scopo del FESR», art. 6 «esclusione dall'ambito d'intervento del FESR e del FC»; capo II «aspetti territoriali»
 - ✓ **Regolamento Interreg:** allineamento con i blocchi 1, 2 e 5 del CPR e fine tuning, art. 14 e 15 «concentrazione tematica» e art. 23 e 24 «small projects fund»
 - ✓ **Regolamento ECBM:** parere legale del Servizio giuridico del Consiglio.

Stato dell'arte del negoziato

➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (3)

- A seguito del lancio del **Green Deal europeo** (dicembre 2019), il 14 gennaio 2020 la CE ha pubblicato la nuova proposta di Regolamento istitutivo del **Just Transition Fund** (JTF) (COM(2020) 22 final) e quella di modifica del Regolamento generale dei fondi (New CPR) (COM(2020) 23 final).
- Il Regolamento JTF integra il pacchetto legislativo per la coesione, pertanto il suo esame si innesta nel negoziato in corso, con impatti sul processo di programmazione.
- Si tratta di uno strumento il cui obiettivo è quello di **compensare i costi economici e sociali della transizione verso un'economia climaticamente neutra**. Si concentra sulle regioni e sui settori maggiormente colpiti dalla transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili e da processi industriali ad alta intensità di emissioni di gas ad effetto serra.
- I territori saranno individuati in dialogo con la CE a partire da quanto definito nei Rapporti Paese (Country report) nell'ambito del Semestre europeo. Programmazione attraverso **piani territoriali per una transizione giusta** da allegare ai programmi. **Contributo obbligatorio da parte del FESR e del FSE+** (da 1,5 a 3 volte l'importo del fondo) da definire, in prima istanza, nell'Accordo di partenariato. Possibilità di contribuire anche in seguito con modifica del programma.

Stato dell'arte del negoziato

ALCUNE MODIFICHE INTRODOTTE ALLE PROPOSTA CE A SEGUITO DEL TRILOGO E, IN PARTICOLARE, DELLE RICHIESTE DEL PE

- Enfatizzato nel testo regolamentare **il principio del partenariato** (art.6): rafforzati i richiami al partenariato rilevante, non soltanto rinvio al vigente codice di condotta sul partenariato. Processo bottom-up. Involgimento del partenariato nella definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi e nella fase di implementazione e valutazione dei programmi. Indicazione nel RDC di fondi dedicati al rafforzamento della capacità amministrativa dei partners (CPR, art. 6.2).
- Introdotti i **principi orizzontali** non previsti nella proposta CE (art. 6A): sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione, conformità ai principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (già condizione abilitante)
- **Criteri di selezione delle operazioni** (art.67): reintrodotte a seguito del «trilogo» le disposizioni che prevedono che le operazioni selezionate siano sottoposte a valutazione ambientale strategica e che sia stata presa in considerazione la valutazione delle soluzioni alternative (art. 67.e), e, per le infrastrutture, alla valutazione di *climate proofing*.

Accordo di Partenariato

Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (1)

- Indica l'indirizzo strategico e i meccanismi per l'uso efficiente ed efficace dei fondi
- Semplificato e schematizzato secondo un modello pre-definito (RDC, Allegato II) → *A dicembre 2019, in esito al «trilogo», il COREPER ha confermato il carattere snello dell'AP, fissando precisi limiti redazionali per il documento (Max 35 pagine).*
- In esito al «trilogo», confermata obbligatorietà per tutti i Paesi*
- E' presentato prima o contestualmente al primo programma. Può essere presentato contestualmente al Programma Nazionale di Riforma → *Nel testo di compromesso finale introdotta la possibilità di presentarlo anche contestualmente al Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNEIC).*

Accordo di Partenariato

Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (2)

- Modificabilità AP nel settennio → **Disposizione reintrodotta nel corso dell'esame in Consiglio → *Confermata in esito al «trilogo» la possibilità di modifica dell'AP, sebbene incoraggiata soltanto in occasione della revisione intermedia (nel 2025).***
- Collegamento più stretto con il Semestre Europeo e allineamento degli obiettivi e priorità di intervento con le «pertinenti» Raccomandazioni specifiche per Paese formulate annualmente dal Consiglio (anche in occasione della revisione intermedia). → **Nel corso dell'esame in Consiglio è stato aggiunto il riferimento alla coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali. → *Introdotto nel testo di compromesso finale anche il riferimento all'allineamento con il PNEIC, voluto dal PE***

Accordo di Partenariato

Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (2)

- Orizzonte di programmazione: «5 + 2» nella proposta CE (art. 14). → **Nel negoziato in Consiglio accolta la proposta tedesca di programmare dopo 5 anni il 50% delle risorse allocate per il 2026 e 2027.** → *In esito al trilogo, prevista assegnazione delle risorse agli obiettivi di policy per 7 anni, ma con assegnazione definitiva del 50% delle risorse degli ultimi due anni (flexibility amount) nel 2025, in fase di revisione intermedia.*
- ***Esclusione dall'AP dei c.d. fondi HOME (AMIF, ISF e BMVI), con sola indicazione delle complementarietà e sinergie con i fondi della coesione.*** *In base alla proposta di modifica del Regolamento generale, anche la programmazione del Fondo per la transizione giusta (JTF) rientra nell'AP (con proprio obiettivo specifico)*

Programmi: contenuti (1)

- **Schematizzati secondo un modello pre-definito:** (RDC, Allegato V) *approvato dal COREPER II a dicembre 2019 in esito al trilogo.*
- **Strategia del programma:** espone le **principali sfide in materia di sviluppo e le risposte strategiche, tenendo presente**, tra l'altro (art. 17.1 e 17.3.a):
 - disparità e **disuguaglianze** ("*inequalities*") → *introdotto durante il trilogo* di carattere economico, sociale e territoriale;
 - **fallimenti di mercato, necessità di investimenti** e le complementarità e **sinergie** con altre forme di sostegno → *maggior enfasi attribuita agli aspetti di sinergia durante l'esame in Consiglio* ;
 - le **sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese** (RSP) → *Nel corso del trilogo è stato introdotto il riferimento alla coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali e Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC);*
 - le sfide relative alla capacità amministrativa → **aggiunto durante il trilogo anche il riferimento alle misure di semplificazione;**
 - **l'approccio integrato** per affrontare le **sfide demografiche** (where relevant) → *riferimento integralmente introdotto in fase di trilogo;*
 - le **Strategie macroregionali** e per i **bacini marittimi**, per i programmi delle aree interessate

Programmi: contenuti (2)

- **Struttura** (art. 17.2): costituiti da una o più priorità corrispondenti a un unico OP (o obiettivo JTF) o all'assistenza tecnica, supportate da uno o più fondi (priorità plurifondo).
- **Per ogni obiettivo specifico** corrispondente ad una priorità diversa dall'assistenza tecnica (art. 17.3.d), devono essere indicate:
 - le tipologie di azioni correlate e i risultati attesi → *eliminato durante l'esame in Consiglio e poi in trilogo il riferimento all'elenco delle operazioni previste di importanza strategica;*
 - gli indicatori di output e gli indicatori di risultato con i corrispondenti target intermedi e target finali;
 - i principali gruppi di **destinatari**;
 - le azioni a tutela dell'egualianza, dell'inclusione e della non-discriminazione → *disposizione introdotta in fase di trilogo e confluita nel testo di compromesso finale*
 - l'indicazione dei **territori specifici** cui è diretta l'azione, tra cui l'utilizzo previsto degli investimenti territoriali integrati, dello sviluppo locale di tipo partecipativo o di altri strumenti territoriali;

Programmi: contenuti (3)

- le **azioni interregionali, transfrontaliere e transnazionali** con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro → *ambito di cooperazione esteso anche al di fuori dell'UE (where relevant)* durante l'esame in Consiglio, confermato dal trilogo;
 - l'utilizzo previsto degli **strumenti finanziari**;
 - una **ripartizione indicativa delle risorse programmate** per tipologia di intervento o settore di sostegno (con sezione dedicata per il FEAMP); → *disposizione eliminata dal Consiglio ma confermata in fase di trilogo*;
- Obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale (art. 17.3):** il *template* prevede una sezione dedicata
- Priorità per l'assistenza tecnica (art.30) N.B.: la scelta delle forme di contributo per l'AT viene effettuata (a monte) nell'AP ed è valida per tutti i programmi**

Programmi: contenuti (4)

- Condizioni abilitanti trasversali e tematiche** (art. 17.3.h): la valutazione che indichi se la condizione abilitante «collegata all'obiettivo specifico» (*modifica introdotta dal Consiglio e confermata dal trilogo*) è soddisfatta alla data di presentazione del programma
- Autorità del Programma** (art. 17.3.j, art. 65; art. 78),
- Partenariato** (art. 17, paragrafo 3, lettera g): descrizione azioni adottate per coinvolgere i partner pertinenti di cui all'articolo 6 nella preparazione del programma e il loro ruolo nelle attività di esecuzione, sorveglianza e valutazione del programma;
- Comunicazione e visibilità** (art. 17.3.i, art. 42.2): l'approccio previsto in termini di comunicazione e visibilità del programma;
- Utilizzo delle opzioni di costo semplificato e di finanziamenti non collegati ai costi** (art. 88 and 89 CPR): *sezioni dedicate nel template ed appendici introdotte dal Consiglio e confermate in fase di trilogo.*

Condizioni abilitanti (1)

- **Confermato il sistema di condizionalità sull'uso dei fondi** (c.d. "condizioni abilitanti") (Art.11 RDC).

Condizioni «orizzontali » applicabili a tutti i fondi (RDC, **All.3**).

Condizioni «tematiche» requisito preliminare per la spesa nell'ambito degli obiettivi specifici corrispondenti (RDC, **All.4**)

- **Cosa cambia rispetto al meccanismo 2014-2020** (condizionalità ex ante):
- meno condizioni ma meccanismo sanzionatorio inasprito
 - soddisfacimento fin dall'approvazione dei programmi senza un termine per l'adeguamento (non previsti Piani d'azione come nel 2014-2020);
 - copertura geografica (tutto il territorio nazionale per le condizioni abilitanti che incidono sulle competenze del livello centrale e per ambiti quali acqua e rifiuti)
 - lo SM deve garantire il soddisfacimento delle condizioni abilitanti per l'intero periodo di programmazione attraverso un adeguato monitoraggio;
 - (proposta CE) impossibilità di inserimento nelle domande di pagamento delle spese sostenute nell'ambito degli OS se la relativa condizione abilitante non risulta soddisfatta. **Non recepita la richiesta italiana di ricorso al principio di proporzionalità nell'applicazione della sanzione.**

Condizioni abilitanti (2)

- **Evoluzioni nel Consiglio e nei testi di compromesso concordati in trilogo (Coreper II 18.12.2019)**
 - introduzione del **concetto di “applicabilità”** delle condizioni abilitanti (art. 11.2),
 - **onere della prova in capo a CE** in caso di disaccordo tra Commissione e Stato membro circa il soddisfacimento (art. 11.4)
 - **possibilità di certificare le spese** anche in caso di condizione non soddisfatta, sospeso il rimborso in attesa del soddisfacimento (art.11.5)
 - **Esclusione per gli investimenti nelle PMI dell'applicazione della condizione abilitante prevista per l'OP1** (Buona *governance* delle strategie di specializzazione intelligente), recepita dal Consiglio all'art. 67 «criteri di selezione delle operazioni».
 - **Su richiesta italiana, l'Allegato IV (Condizioni tematiche) approvato dal Coreper II a dicembre 2019, in esito al trilogo, contiene l'indicazione di tale esclusione.**

Condizioni abilitanti (2)

- Nel corso del negoziato in Consiglio e in trilogo, sono state introdotte diverse modifiche ai testi delle singole condizioni abilitanti (Allegati III e IV), rilevanti quelle in materia di appalti e aiuti di Stato. Tentativo del PE di inasprimento della condizione abilitante orizzontale sul **monitoraggio degli appalti pubblici**, ma nella formulazione finale del testo di compromesso, i criteri sono stati alleggeriti e resi coerenti con le soglie e gli obblighi dettati dalle direttive comunitarie. Alleggerita in Consiglio la condizione abilitante sugli **aiuti di Stato**, confermata dal trilogo.
- **Nuove condizioni abilitanti** (questione aperta). Su richiesta della Francia, il PE ha proposto una condizione abilitante *sull'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali* e una condizione abilitante *sull'applicazione del principio di partenariato*. DE ha proposto condizionalità aggiuntiva sul Semestre europeo finora non discussa → Posizione IT: eventuali condizionalità aggiuntive devono essere direttamente e chiaramente riconducibili alla politica di coesione, per migliorare l'efficacia degli investimenti cofinanziati in quello specifico ambito.

Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (1)

Risorse complessive	Questione aperta 1,11% del RNL UE nella proposta CE. 1,074 nell'ultima proposta del Presidente del Consiglio Europeo 1% richiesto dai Paesi frugali (DK, AT NL, SE)
Struttura del Bilancio	Accolta in Consiglio la soluzione, richiesta da IT di istituzione di una sotto-rubrica dedicata alla coesione nell'ambito della rubrica «Coesione e valori», a garanzia di una maggiore stabilità del quadro finanziario della coesione.
Metodo allocativo	Allocazioni per le «regioni meno sviluppate»: IT ha avanzato una proposta di revisione del coefficiente applicato all'indice di prosperità relativa per i Paesi con RNL tra l'82 e il 99 % della media UE (IT, ES, CZ, CY, MT), ridotto, nella proposta CE in misura sproporzionata rispetto alle altre categorie di Paesi (1,3; -52%). La proposta del Presidente Michel riduce ulteriormente tale valore a 1,25. Dati alla base del metodo di calcolo: 2014-2016 nella proposta CE. Aggiornamento al 2015-2017 nell'ultima proposta di <i>Negotiating Box</i> per tener conto dell'evoluzione più recente delle condizioni economiche degli SM.

Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (2)

Definizione categoria di «regioni in transizione»	Modifica dal 90 al 100% della media UE di PIL pro-capite del limite superiore per la definizione delle regioni ammissibili alla categoria «in transizione» . La modifica interessa, tra gli altri, FR (8 regioni), DE (5 regioni), FI, NL (3 regioni), IT (1 regione).
Concentrazione tematica	Proposta CE: obbligo di concentrazione minima delle risorse FESR su OS1 e OS2, su scala nazionale. Da parte di diversi SM e dell'Italia richiesta di maggiore flessibilità per investire le risorse in relazione agli specifici fabbisogni territoriali e dove vi è sufficiente capacità di assorbimento e di applicazione della regola a livello di categoria di regioni . Nell'ultimo NB prevista possibilità di applicare la regola a livello di categoria di regione. <u>Abbassata la soglia di concentrazione su OP1 dal 35% al 30% per le regioni meno sviluppate</u>
Condizionalità macroeconomica	Confermata e aggravata rispetto alla regola vigente. IT ha espresso, in generale, contrarietà rispetto a questo tipo di condizionalità. Rimangono critici, in ogni caso, diversi aspetti della disposizione (potere di sospensione dei pagamenti da parte della CE e non potere di proposta al Consiglio come nella regola vigente, sospensione dei pagamenti, tetti massimi di sospensione, assenza di un periodo di transizione)

Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (3)

Meccanismi di flessibilità Trasferimento tra fondi della coesione (RDC, Artt.10 e 21).	<p>Nell'ultimo NB soglia aumentata dal 5 al 10 per cento.</p> <p>Trasferimento dei fondi coesione a programmi a gestione diretta/indiretta della CE.</p> <p>Aspetto critico: destinazione geografica delle risorse conferite. IT ha chiesto che le risorse conferite siano destinate a progetti coerenti con le finalità generali della politica di coesione con significativo impatto sui territori dei programmi conferenti.</p>
Incremento dei tassi di cofinanziamento nazionale	La proposta della CE riduce i tassi di cofinanziamento europei con conseguente incremento della contribuzione nazionale. Maggiore ownership degli SM ma effetti sulle finanze pubbliche. Scomputo dalle regole del PSC o aumento delle percentuali di cofinanziamento (IT). Nell'ultimo NB portato dal 70 al 75% il tasso di cofinanziamento europeo per le regioni meno sviluppate
Regola di disimpegno automatico	IT, ES e i «Paesi amici della coesione» supportano il mantenimento della regola «N+3» o meccanismi di graduale applicazione della regola N+2 proposta dalla CE. Nell'ultimo NB mantenuta la regola N+2 con applicazione graduale per gli importi in scadenza nel 2021 e nel 2022

Grazie per l'attenzione!

f.busillo@governo.it